

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A Influência de Estados e Municípios sobre o Déficit Público

Rafael de Magalhães Gomes
No. de matrícula: 0211503-5

Orientador: Rogério L. F. Werneck

Junho de 2005

Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.

Sumário

1 – Introdução	5
2 . Tentativas de Modificar ou Burlar a LRF	8
2.1 . Mudança no indexador da dívida	8
2.1.1 . TJLP no lugar do IGP-DI	8
2.1.2 . IPCA no lugar do IGP-DI	9
2.1.3 . Subsídios implícitos nos índices	11
2.2 . Redução do teto de comprometimento com o serviço da dívida	11
2.2.1 . Artificio contábil para redução da RLR	12
2.2.2 . Eliminação de gastos específicos da RLR	14
2.2.3 . Redução do percentual máximo incidente sobre a RLR	15
2.3 . Tentativa de elevar o limite de endividamento das maiores cidades	16
3 . Modificação da LRF: Problemas	19
3.1 . Perda de credibilidade na LRF	19
3.2 . Aumento da pressão sobre o superávit primário Governo Federal	20
4 . Influência das Mudanças Propostas sobre o Superávit Primário	21
4.1 . Mudanças relativas ao indexador da dívida	22
4.2 . Mudança relativa ao limite de comprometimento da RLR	27
5 . Considerações Finais	31

Tabelas e Gráficos:

Tabela 1 – Contratos de renegociação utilizados	21
Tabela 2 – Contratos de renegociação utilizados	21
Tabela 3 – Gastos com Serviço da dívida de acordo com o contrato original	24
Tabela 4 – Gastos com Serviço da dívida no caso de uso do IPCA como indexador	24
Tabela 5 – Gastos com Serviço da dívida no caso de uso da TJLP como indexador	24
Tabela 6 – Cálculo da diferença entre o serviço da dívida com IGP-DI e IPCA	24
Tabela 7 – Cálculo da diferença entre o serviço da dívida com IGP-DI e TJLP	25
Tabela 8 – Valor da dívida do Estado do Rio de Janeiro de acordo com cada encargo	25
Tabela 9 - Valor da dívida do Estado do Rio Grande do Sul de acordo com cada encargo	25
Tabela 10 - Valor da dívida do Estado de Minas Gerais de acordo com cada encargo	25
Tabela 11 - Valor da dívida do Estado de São Paulo de acordo com cada encargo	26
Tabela 12 - Serviço da dívida (IGP-DI) em % da RLR	26
Tabela 13 - Serviço da dívida (IPCA) em % da RLR	26
Tabela 14 - Serviço da dívida (TJLP) em % da RLR	27
Tabela 15 – RLR obtida por meio da soma dos valores mensais disponibilizados pelo Tesouro Nacional	28
Tabela 16 – Limite de comprometimento da RLR	28
Tabela 17 – Redução no limite de comprometimento da RLR segundo a proposta apresentada	28
Tabela 18 - Valor da dívida do Rio de Janeiro com redução do teto de comprometimento da RLR	29
Tabela 19 - Valor da dívida do Rio Grande do Sul com redução do teto de comprometimento da RLR	29
Tabela 20 - Valor da dívida de Minas Gerais com redução do teto de comprometimento da RLR	29
Tabela 21 - Valor da dívida do Estado de São Paulo com redução do teto de comprometimento da RLR	31

1 - Introdução

Anteriormente à adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foram implementados projetos com o objetivo de reestruturar as contas das unidades subnacionais. Teve início em 1995, com o Voto 162 do Conselho Monetário Nacional (CMN), estabelecendo o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, através do qual foi promovido refinanciamento das dívidas estaduais, além de fornecer crédito para o Programa de Demissão Voluntária.

No entanto, os benefícios oferecidos somente seriam concedidos com a assunção de compromissos com o ajuste fiscal e financeiro, que deveriam ser mantidos pelos Estados durante a vigência do programa, visando atingir um equilíbrio orçamentário sustentável.

Entre as medidas a ser tomadas estavam: o controle e a redução das despesas de pessoal, de acordo com a Lei Camata I; a privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e de controle nas estatais estaduais; elevação da receita, modernização e aumento na eficiência dos sistemas de arrecadação, controle de gastos e geração de informações fiscais; adoção de metas de resultado primário trimestral; redução e controle do endividamento estadual¹.

Como complemento ao Programa descrito anteriormente, em setembro de 1997 foi editada a Lei nº 9.496, autorizando a União a assumir não só a dívida mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, mas também, outras que viessem a ser autorizadas pelo Senado, incluindo àquelas originadas a partir do Voto 162/95. Dessa forma tornou-se ainda mais visível o compromisso com a busca do desenvolvimento auto-sustentável dos estados, uma vez que sua situação fiscal estava reestruturada.

Seguindo as diretrizes da Lei 9.496/97, foram assinados os contratos de financiamento de renegociação da dívida estadual. Os acordos foram estabelecidos, em sua maioria, entre 1997 e 1998, com a exceção do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, que foram beneficiados pela prorrogação do prazo para 31 de maio de 2000. Fora determinado o prazo de 360 meses, após a assinatura do contrato, para a conclusão do pagamento, limitados a um valor

¹ Dias, Fernando Álvares Correia; 2004; “o refinanciamento dos governos subnacionais e o ajuste fiscal 1999/2003”; Texto para discussão 17; Consultoria Legislativa do Senado Federal.

entre 11,5% e 15% da RLR, sujeito a taxa de juros entre 6% e 9% somada à correção pelo IGP-DI.

Por meio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, adotam-se compromissos e metas a serem cumpridas. Destacam-se aquelas referentes: à relação entre dívida financeira e receita líquida real (RLR); ao resultado primário; às despesas com funcionalismo público; à arrecadação de receita própria; a privatizações, concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; a despesas de investimento em relação à RLR.

Com a promulgação da Medida Provisória nº 2.118 as responsabilidades em relação a tais metas passarem a ser direcionadas, também, aos Municípios, neste programa de refinanciamento de dívidas.

O processo de reestruturação das dívidas estaduais e municipais atingiu o elevado valor de R\$ 115,6 bilhões², sendo incorporados ao estoque da dívida da União. Desta forma, pode-se constatar que os custos de reorganização das finanças dos Governos subnacionais foram passados para a esfera Federal, de forma que, em contrapartida, os Estados e Municípios fossem obrigados a assumir responsabilidade no caso de desequilíbrios futuros. Com o término do processo, acreditou-se que deixaria de existir a possibilidade de culpar as administrações anteriores pela ocorrência de resultado negativo nas contas públicas.

Neste contexto, de finanças saneadas, é implementada a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Entre suas diversas determinações, observa-se que a LRF veda qualquer tentativa de refinanciamento ou postergação de dívidas contratadas por entes públicos. Tão importante como a determinação anterior é o fato de que a promulgação de tal lei torna obrigatório o empenho de todos os entes da Federação no ajuste fiscal.

Indubitavelmente, a LRF introduz diversos artigos desenvolvidos para cercear a atuação inconseqüente de governadores e prefeitos. No entanto, a relutância dos governantes em segui-la, gera diversas tentativas de burlar ou modificar seu texto, de forma que uma análise mais detalhada de seus atos e propostas mostra-se fator relevante para que se observe a sustentabilidade destas novas regras.

² Dias, Fernando Álvares Correia; 2004; “o refinanciamento dos governos subnacionais e o ajuste fiscal 1999/2003”; Texto para discussão 17; Consultoria Legislativa do Senado Federal.

No Capítulo 2 são analisadas as principais medidas que estão sendo tomadas pelos Governos estaduais e municipais, com o intuito de modificar ou burlar a LRF. É dada atenção especial a duas linhas de atuação: mudanças no indexador da dívida renegociada com a União e propostas que visam a redução do valor gasto mensalmente com o pagamento da dívida³.

Segue-se, no Capítulo 3, para uma pequena análise teórica das conseqüências negativas geradas por mudanças que venham a ocorrer na LRF. O Capítulo 4 introduz os resultados calculados em um exercício contrafactual, observando as duas das principais mudanças propostas de forma retroativa ao ano 2000. São apresentados valores de como poderia ter ocorrido a evolução dos pagamentos mensais, do comprometimento da RLR e do estoque da dívida.

³ Sem que, no entanto, ocorra redução da mesma.

2 - Tentativas de Modificar ou Burlar a LRF

2.1 – Mudança no indexador da dívida

Estados com elevado nível de endividamento alegam que o uso do IGP-DI como indexador onera excessivamente suas contas, demandando gastos exagerados com os juros da dívida. Segundo esses entes da Federação, após o pagamento da parcela referente aos juros, pouco ou nada do principal seria amortizado. Desta forma, as dívidas tornar-se-iam impagáveis, uma vez que o resíduo originado do valor excedente ao limite legal de 13% da RCL é automaticamente adicionado ao montante desta. Como solução para o peso excessivo gerado pelo serviço da dívida, governadores e prefeitos propõem a adoção de outro indexador que não tivesse sofrido tanto a influência cambial, sendo duas das propostas referentes à TJLP e ao IPCA. No entanto, vale ressaltar que a tendência de alta do IGP-DI foi invertida com a ocorrência de sucessivas apreciações da taxa de câmbio, tornando o valor deste índice, por muitos meses, menor do que o observado para o IPCA.

2.1.1 – TJLP no lugar do IGP-DI

Proposto pelo prefeito de São Paulo, esta troca seria uma forma de retificar a correção da dívida dos governos subnacionais, negativamente influenciadas por um indexador impróprio, excessivamente afetado por variações cambiais. Segundo José Serra, observa-se que, no lugar do IGP-DI + 9%⁴, a TJLP seria taxa mais apropriada ao perfil da dívida. Também faz parte da proposta a incidência retroativa deste indexador em lugar do atual, como forma de reverter o grande impacto da desvalorização cambial, ocorrida em 2002, sobre o total pago em juros pelos estados e municípios.

Para embasar tal demanda, os opositores do atual índice ressaltam a diferença entre o tratamento do setor público e do setor privado. Reclamam que o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS) I e II tem como indexador a TJLP e utilizam-no como precedente para exigir tratamento igual para as suas obrigações.

Também é argumentado que tal forma de correção do débito seria mais justa, uma vez que as empresas conseguem financiamento de longo prazo com o BNDES pagando a

⁴ No caso da cidade de São Paulo, ocorreu elevação da taxa de juros, de 6% para 9%a.a., retroativa a data da assinatura do contrato, dezembro de 1999, devido ao descumprimento da cláusula que determinava o pagamento de 10% da dívida até julho de 2002.

TJLP. No entanto, tal pensamento apresenta falhas, pois, ainda que a TJLP seja uma taxa de juros relativamente baixa (se comparada a SELIC) sendo oferecida às empresas, não pode ser esquecido que tal taxa é apenas o valor básico. É acrescido um spread de 2,5% e 4%a.a.⁵. Embora seu valor fique abaixo dos 19,75%⁶ pagos na taxa básica de juros do Governo, deve-se ter em mente que tal financiamento é um subsídio ao investimento. A renegociação da dívida de Estados e Municípios possui objetivo bastante distinto deste.

Também é de suma importância lembrar que poucas são as empresas beneficiadas pelas linhas de crédito do BNDES, não servindo, portanto, a TJLP como bom referencial para comparação de remuneração do crédito ofertado no país.

Embora muitas tenham sido as sugestões para o uso da TJLP como indexador da dívida, nenhuma delas apresentou proposta elaborada de como passaria a ser feito o cálculo das parcelas mensais de pagamento. Por se tratar de uma taxa de juros que varia trimestralmente, não é mais viável calcular pelo Sistema de Amortização Francês, como determinado nos contratos. Como consequência, apreende-se que as cifras divulgadas de qual seria o valor da dívida com a mudança para a TJLP baseia-se apenas na variação da taxa entre os períodos analisados, sem que, no entanto, tenha sido feito cálculo da evolução do saldo devedor e serviço mensal.

2.1.2 – IPCA no lugar do IGP-DI

Assim como no caso da troca do indexador atual pela TJLP, os governadores argumentam que o IPCA seria uma solução para que as contas estaduais não fossem excessivamente oneradas. Se em vez do IGP-DI tivesse sido utilizado o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) como indexador, haveria uma economia de cerca de R\$ 50 bilhões no principal da dívida no período entre 31 de dezembro de 2001 a 30 de agosto de 2004, considerando todos os estados conjuntamente.⁷

É argumentado que o crescimento das receitas e das dívidas estaduais não evoluem de forma análoga. O saldo devedor destes com o a União, tem seu crescimento facilmente

⁵ Dado obtido para fins de comparação com financiamentos para *grandes empresas*, disponível no *site* do BNDES. Não foram escolhidas as *pequenas empresas* porque sua linha de financiamento é explicitamente subsidiada. Supõe-se que estas grandes empresas sejam capazes de negociar diretamente com o agente financeiro que concederá o empréstimo, de forma que se isenta de pagar a remuneração de alguma instituição financeira que venha a intermediar a operação.

⁶ Após a reunião do COPOM no mês de maio.

⁷ *Sítio* da Secretaria de Planejamento da Bahia, notícias, 23/11/04.

observado, uma vez que é reajustado por um único índice, o IGP-DI + 6%⁸.

Todavia, um pensamento tão claro não pode ser aplicado em relação à receita estadual. Originada em um considerável número de impostos e nos repasses da União, não possui um indicador de crescimento bastante claro. Uma vez que a receita dos Estados é constituída de diversas fontes (tributos, transferências, rendimentos financeiros), cujas participações no total variam ao longo do tempo, não é simples a determinação de algum índice capaz de sintetizar tal evolução no valor com tamanha fidelidade. Contudo, sendo o ICMS a maior fonte de receita, tende-se a seguir um raciocínio simples para determinar um valor aproximado do ritmo do crescimento das disponibilidades orçamentárias estaduais. O índice que melhor explicar o aumento nos preços dos principais produtos e serviços tributados pelo ICMS, servirá como boa estimativa da elevação financeira da receita estadual. Deve-se ter em mente que, devido a diferenças existentes entre os bens e serviços produzidos por cada estado, o mesmo índice pode não ser o ideal para todos os casos.

Estados com produção industrial pujante e diversificada, como São Paulo, por exemplo, possuem sua receita acompanhando bastante o IPCA. No entanto, o mesmo não pode ser aplicado para Estados com grande concentração do produto no setor de agronegócios, como, por exemplo, no Mato Grosso. Isso acaba gerando desacordos quanto ao melhor índice a ser aplicado, embora seja unânime a rejeição do IGP-DI.

Independentemente do índice de preços sugerido, busca-se algum que não permita o descolamento entre crescimento da origem de recursos com remuneração e amortização da dívida. Desta forma, os entusiastas da mudança na LRF, defendem que, com ambos evoluindo de forma aproximada, evitar-se-ia uma trajetória explosiva da relação DCL/RCL estadual.

Foi calculado, por exemplo, que para o Estado do Rio de Janeiro (cujá dívida está em cerca de R\$ 43 bilhões), a adoção do IPCA de maneira retroativa reduziria a dívida em aproximadamente 20%, para a ordem de R\$ 38,5 bilhões. Desta forma, a DCL/RCL não estaria em 2,04, mas em 1,81, o que representaria o não descumprimento do limite de endividamento imposto pela LRF⁹.

⁸ Para a maioria dos Estados.

⁹ Jornal Valor Econômico, edição eletrônica, 14/02/05.

Contudo, as demandas por troca no índice não levam em consideração a tendência de convergência no longo prazo entre o IGP-DI e o IPCA. O objetivo perseguido recentemente é o de aliviar as contas públicas de imediato, fato explicitado na proposta, pela exigência de retroatividade ao ano 2000.

2.1.3 – Subsídios implícitos nos índices

Na renegociação da dívida, os governos subnacionais foram fortemente subsidiados pela União. As dívidas foram unificadas, para cada estado, de forma que, em geral, passaram a ter prazo de 360 meses e remuneração igual ao IGP-DI + 6%. Uma vez que foram emitidas Letras Financeiras do Tesouro (LFT), um título pós-fixado cujo indexador é a taxa SELIC, fica claro o diferencial da taxa de juros paga pelos entes da Federação que receberam o refinanciamento da dívida e o Governo Federal ¹⁰.

Pode-se afirmar que as unidades subnacionais estarão sendo subsidiadas sempre que a sua taxa de juros paga for de valor inferior à taxa SELIC. Neste caso, a União está pagando pelo novo perfil, mais sólido, das dívidas estaduais, pois não está mais em títulos de garantias duvidosas. Também deve ser lembrado que no ato de renegociação, já houve outro grande incentivo, quando a União se dispôs a trocar os títulos de Estados e Municípios por papéis federais sem aplicar taxa de deságio.

2.2 – Tentativas de redução do teto de comprometimento com o serviço da dívida

Segundo o exposto no Artigo 2º da Lei nº 9.496/97, a Receita Líquida Real (RLR) é definida como:

“a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais.”

¹⁰ Dias, Fernando Álvares Correia; 2004; “o refinanciamento dos governos subnacionais e o ajuste fiscal 1999/2003”; Texto para discussão 17; Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Com o intuito de aumentar a disponibilidade de recursos não vinculados ao pagamento do serviço da dívida, têm surgido propostas de redefinição da RLR, uma vez que esta serve como base sobre a qual se estabelece o valor máximo a ser destinado no pagamento de obrigações financeiras com o governo federal.

Para reduzir tal base, pode-se observar que os governadores estão seguindo três linhas de atuação. A primeira está fundamentada em mascarar a RLR, por meio de artifícios contábeis, para que seu valor seja reduzido. São criados fundos, para os quais é desviado parte do montante de impostos a ser recolhido, que participariam do cálculo da RLR. O segundo caminho adotado é o de negociar com o Governo Federal a exclusão de gastos específicos do cálculo da RLR. A última corrente propõe mudança direta na LRF, com a redução do percentual máximo de comprometimento da RCL com o serviço da dívida.

2.2.1 – Artificio contábil para redução da RLR

Algumas Unidades da Federação criaram fundos para os quais conseguem desviar legalmente parte da receita do ICMS a ser recolhido, obtendo uma fonte de receita livre de vinculações. No Estado do Rio de Janeiro, por meio da lei 4546/2005, surgiu o Fundo de Aplicações Econômicas e Sociais (FAES). Este tem como objetivos provisionar recursos para a implementação de “programas de investimentos em infra-estrutura, ações econômicas e sociais, outras de qualquer natureza, bem como na manutenção do equilíbrio fiscal do Estado do Rio de Janeiro.”¹¹, além de “programas, projetos, atividades, ações e serviços públicos, na manutenção e desenvolvimento de atividades necessárias do funcionamento do Estado do Rio de Janeiro.”¹².

É de sumo interesse observar que os recursos de tal Fundo não advêm da criação de novos impostos ou elevação de alíquotas dos já existentes. O FAES será financiado por meio de doações, de diversos órgãos e participantes da iniciativa pública e privada. Contudo, cabe dar atenção especial às contribuições voluntárias das empresas interessadas em participar, uma vez que suas contribuições tendem a ser mais estáveis e de volume maior do

¹¹ LEI Nº 4546, DE 15 DE ABRIL DE 2005

¹² *ibid.*

que pode ser obtido por meio de auxílios, convênios e subvenções de entidades públicas ou privadas, estrangeiras ou nacionais.

As empresas parceiras do Governo Estadual receberão crédito para compensação do ICMS, de valor igual ao doado, de forma que as contribuições obtidas por este canal ficam limitadas a 20% da receita tributária. Permanece, no entanto, a dúvida em relação ao estímulo fornecido para que contribuam com o Fundo, uma vez que, financeiramente, não há diferença entre pagar o imposto ou fazer a doação para, posteriormente, deduzi-la do ICMS devido. Neste ponto, uma possível resposta pode estar no § 3º do artigo sétimo da mesma lei, o qual autoriza as empresas participantes a usar para divulgação institucional a associação da empresa e sua contribuição para o Fundo, com a participação “na solução dos problemas econômicos e sociais do Estado do Rio de Janeiro”¹³.

Observa-se, então, que o resultado esperado não é a ampliação da fonte de receita do Estado, mas apenas o deslocamento de parte do ICMS para uma conta livre das vinculações constitucionais. Foi determinado que o limite de doações com contrapartida em créditos de ICMS, ficasse em 20% do valor da receita tributária estadual. No caso do Rio de Janeiro, aproximadamente 25% do ICMS arrecadado¹⁴ tornar-se-ia disponível para gastos que são descritos de maneira vaga no texto da lei, permitindo tanto gastos sociais, como o uso para a manutenção do equilíbrio fiscal do Estado.

Desta forma, reduz-se a base tributária do Estado, diminuindo o valor total dos repasses para setores cujas verbas estão vinculadas pela Constituição a um percentual mínimo desta base, como é o caso da educação (25%) e da saúde (12%). Também fica minorado o montante compulsório destinado ao pagamento do serviço da dívida estadual com a União.

Cabe ressaltar que o FAES apresenta grande semelhança com dois outros fundos criados nos Estados de Mato Grosso do Sul e da Bahia (FIS e FIES, respectivamente). Em todos eles está determinada a possibilidade de conversão integral das doações feitas em créditos no ICMS e o repasse de 25% para municípios, como forma de compensar a perda promovida a estes ao reduzir o montante de ICMS arrecadado¹⁵. Embora as similaridades

¹³ LEI Nº 4546, DE 15 DE ABRIL DE 2005

¹⁴ O ICMS representa aproximadamente 80% da receita tributária do Estado do Rio de Janeiro, de forma que o desconto de 20% da receita total representaria, nesta conta, 25% do ICMS.

¹⁵ O Governo Estadual é obrigado a repassar 25% da receita com ICMS para os municípios.

sejam bastante grandes, inclusive em relação ao texto das leis e pelo fato de estarem sendo (ou já terem sido) contestadas por Ações Diretas de Inconstitucionalidade, existem algumas diferenças importantes na forma de aplicação dos recursos obtidos.

O Fundo de Investimentos Sociais (FIS) proíbe a utilização de seus recursos para pagamento de despesas com pessoal, ou com qualquer atividade-meio, do órgão público incumbido de operacionalizar o investimento social ¹⁶. Também existe grande diferença em relação ao equivalente fluminense quanto à administração e supervisão do Fundo. Enquanto, no Rio de Janeiro, é a própria Agência FAES que fica responsável pela supervisão de seus gastos, no Mato Grosso do Sul, o FIS tem sua atividade avaliada por representantes de diversas Secretarias e Fundações estaduais. Já o Fundo de Investimento Social e Econômico (FIES), não permite a utilização de seus recursos para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, assim como de quaisquer outras despesas correntes não vinculadas diretamente aos investimentos ou ações apoiadas pelo Fundo ¹⁷.

Portanto, por maior que seja a importância, alardeada pelos governadores, de novos Fundos Estaduais, predominantemente financiados com contribuições conversíveis em créditos de ICMS, não deve ser esquecido que suas conseqüências sobre o orçamento público podem ser perversas. Uma vez que desviam parte da receita para fontes livres de controle, o gasto subsequente corre grande risco de se perder em programas populistas ou menos importantes, que expandam o consumo, em detrimentos de certos destinos obrigatórios para esta parte da receita, como é o caso da educação, da saúde e pagamento do serviço da dívida.

2.2.2 – Eliminação de gastos específicos da RLR

Esta seria a forma transparente de reduzir o valor da RLR, por meio da exclusão de gastos obrigatórios do que seria considerado o total disponível para os governos estaduais. Foi apresentada, pelo senador Antero Paes de Barros (PSDB-MT), a proposta para que sejam excluídos da RLR todos as receitas destinadas a gastos constitucionais vinculados a saúde e educação. Assim, com a redução da base de cálculo do limite exigido para pagamento do serviço da dívida, busca-se beneficiar os Estados.

¹⁶ Lei nº 2.105, de 30 de maio de 2000.

¹⁷ Lei nº 8.632/2003

Segundo o autor da proposta, a lógica de excluir as receitas vinculadas a ações e serviços de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino da RLR é fundamentada pelo fato de serem vinculadas pela Constituição, com aplicação específica nestes destinos. Conseqüentemente, não podem contribuir para o pagamento de outras despesas, como o serviço da dívida. Portanto, não estando disponíveis para qualquer outro gasto que não seja o previamente determinado pela Lei, não devem integrar o montante utilizado para cálculo¹⁸.

Este não é o primeiro caso de exclusão de receitas da RLR. Por meio do 5º artigo da Lei nº 10.195/2001, foi instituído que as deduções referentes ao Fundef não fizessem parte da base de cálculo da mesma.

Deve ser observado que tal proposta tem como objetivo mascarar uma redução do percentual máximo de 13% no comprometimento da RLR com o pagamento do serviço da dívida renegociada com a União. Uma vez que é difícil empreender mudanças diretamente no valor determinado pela LRF, tenta-se diminuir a base de incidência, obtendo o mesmo resultado final, sem que se tenha gerado tanta agitação política.

Tal facilidade em alterar a lei é vista como ponto positivo na defesa da proposta. Uma vez que os contratos fixam apenas o percentual máximo da RLR que deve ser comprometido com despesas de pagamento das parcelas do financiamento, não haveria necessidade de quebra dos contratos. As modificações não seriam no valor percentual, mas na base de incidência deste. A relação DCL/RCL, que determina o limite de endividamento, permaneceria a mesma, pelo fato de as transformações no cálculo da RCL não fazerem parte da proposta.

2.2.3 – Redução do percentual máximo incidente sobre a RLR

Diferentemente das duas tentativas apresentadas anteriormente, esta mudança não é resultado de redução da base em que incide o percentual máximo. Proposto pelo Governo do Estado do Paraná, trata-se de uma mudança direta na LRF, reduzindo o limite de comprometimento da RLR com o pagamento serviço da dívida, de 13% para 11,5%.

Embora diversos governadores argumentem que o atual nível de comprometimento da RLR com o pagamento de compromissos da dívida gera imobilização de parte importante

¹⁸ Diário do Senado Federal, fevereiro de 2003, págs 01640 a 01650,

da receita dos Estados, pois poderiam estar sendo gasto em outros compromissos, é medida irresponsável acreditar que tal mudança seja a solução para restrições orçamentárias.

Caso ocorra apreciação de alguma das propostas anteriormente expostas, corre-se o risco de sacrificar ainda mais o equilíbrio nas contas públicas. O Governo Federal, teria que empenhar mais recursos próprios para compensar o valor que não seria pago pelos Estados, na formação do superávit primário. Também aumentaria o custo da União em manter os papéis emitidos para refinarçar as dívidas das unidades subnacionais, visto que não passaria a receber valor inferior ao acordado .

Por fim, deve-se ter em mente que todo o montante que não puder ser honrado pelo Estado no pagamento da prestação de refinanciamento, por ter ultrapassado o limite destinado a tal gasto, será incorporado ao estoque da dívida. Em troca de relativa folga no curto prazo, postergando o inevitável pagamento das dívidas para as gerações futuras, o que exigirá maior esforço tributário destas, para compensar a falta de ajuste fiscal do período anterior. Além de deteriorar as contas públicas, isto mostraria clara falta de compromisso dos governantes com a LRF e o objetivo de crescimento sustentável.

2.3 – Tentativa de elevar o limite de endividamento das maiores cidades

Em março deste ano, temendo o ônus político que poderia se originar da impossibilidade de reduzir a DCL de 243,84% para 178,39% da RCL, conforme determina a redução gradual estabelecida pela LRF¹⁹, José Serra, prefeito de São Paulo, propôs diversas mudanças na Lei. O prefeito argumentou a incapacidade de realizar tamanha redução até o dia 30 de abril, limite estabelecido no contrato. Caso não cumprisse, seriam aplicadas as sanções determinadas na Resolução 40 do Senado. O município ficaria impedido de receber repasses não-obrigatórios²⁰ da União ou do Estado, e de contrair novas dívidas que não fossem relacionadas à melhora de sua situação fiscal.

Em meio a diversas negociações políticas, o Tesouro Nacional permitiu nova interpretação da Resolução, não mais impedindo os repasses da União para Estados. Fora

¹⁹ Redução mínima de 1/15 por ano, até atingir o limite. O cálculo do excedente de endividamento ocorreu em dezembro de 2001, quando a DCL da capital paulistana era 192,98% da RCL.

²⁰ Os repasses para Educação e Saúde são obrigatórios, independentemente da situação fiscal do Estado.

determinado que as unidades subnacionais que não cumprissem o acordado somente ficariam impedidas de contrair novos empréstimos (exceto as operações que têm como objetivo melhorar o perfil do endividamento). Os repasses continuariam a ocorrer.

Serra, no entanto, não se deu por satisfeito, justificando que, mesmo desta forma, era impossível para a capital paulista voltar para o caminho de convergência e reduzir a dívida até o patamar exigido em 2016²¹. Propôs, então, mudanças que beneficiariam a Prefeitura, reduzindo sua dívida, não somente por meio da mudança do indexador, mas também pela ampliação do limite de endividamento da cidade.

Liderada pelo prefeito de São Paulo, a proposta visa elevar o valor máximo da relação entre DCL/RCL de 1,2 para 2. Tal medida igualaria o limite de endividamento das maiores cidades para o mesmo valor permitido aos Estados. Cabe lembrar que a sugestão de Serra já foi formalizada e seguiu para deliberação na Comissão de Assuntos Econômicos.

O *Projeto de Resolução N° 9, de 2005*, de autoria do senador Eduardo Azeredo, sugere mudança no limite de endividamento dos “grandes municípios”, determinado na Resolução 40 do Senado. São caracterizados como “grandes municípios”, todos aqueles cuja população supere 500 mil habitantes. Isto elimina os pequenos municípios, que, em sua grande maioria, não têm perigoso grau de endividamento. A justificativa apresentada invoca a diversidades existente entre as grandes e pequenas cidades em relação ao tamanho da população, renda e receita, para qualificar a diferenciação no tratamento quanto ao valor máximo permitido da DCL.

Segundo o senador, devido a sua magnitude, não é justo que os “grandes municípios” fiquem sujeitos ao mesmo limite de DCL que as pequenas cidades. Uma vez que os primeiros sofrem maior pressão por demandas sociais e de infra-estrutura econômica, não podem ficar à margem da utilização do “endividamento como forma usual e pertinente para o financiamento de seus investimentos”²². Acredita-se que, devido a seu tamanho, esses municípios têm não só a necessidade, mas também a capacidade de continuar a crescer de maneira alavancada.

Também é argumentado que “alguns desses grandes municípios têm orçamentos superiores àqueles de vários Estados brasileiros menores”²³. O aumento do limite de

²¹ Jornal *O Estado de São Paulo*, edição eletrônica, 16/03/2005.

²² Diário do Senado Federal, março de 2005, pág. 06717.

²³ Diário do Senado Federal, março de 2005, pág. 06718.

endividamento global consolidado, equiparando as cidades com mais de 500.000 habitantes aos Estados, é visto como forma de eliminar uma distorção, corrigindo a assimetria no tratamento destes entes da Federação, sem que ocorra prejuízo ao controle e à disciplina fiscal deste segmento do setor público.

Para Azeredo e Serra, portanto, “tamanho é documento”. Assim, as grandes cidades não devem ser vistas e enquadradas nos mesmos parâmetros da média dos municípios. Cabe lembrar, no entanto, que não há unanimidade entre os prefeitos acerca desta proposta, mesmo na hipótese de ser estendida a todos. São Paulo é a principal interessada e, conseqüentemente a que mais vocifera esta idéia. Sua situação destoa da vivida pelos demais municípios. Observando-se a relação entre DCL/RCL das capitais brasileiras constata-se que São Paulo é a única a ultrapassar o limite de endividamento, com um coeficiente igual a 2,43. Embora Salvador venha em segundo lugar, com índice igual a 1,03, próximo do valor máximo de 1,2, não o atinge, assim como as demais capitais. A média destas, excluindo a maior endividada fica em 24,8% da RCL.

Modificar o limite da dívida da dívida municipal parece ter apelo especial para a prefeitura paulistana, pois seria capaz de reduzir a evolução da dívida municipal caso fosse aplicado de maneira retroativa. Uma vez que seria menor o diferencial entre o endividamento e seu limite, a redução do excedente, em 15 anos, seria feita de maneira mais suave, sobre um valor menor. Com a possibilidade de cumprimento da redução gradual, também haveria chance de evitar a elevação da remuneração da dívida, que deixou de ser 6% + IGP-DI e atingiu 9% + IGP-DI.

3 – Modificação da LRF: Problemas

Se, por um lado, as mudanças propostas pelos dirigentes e ministros de finanças dos governos subnacionais são capazes de corrigir o excesso de exposição do indexador a variações cambiais desfavoráveis, ocorridas em 2002, e compensar o excessivo aumento do passivo renegociado com a União, suas sugestões têm sido criticadas pelos motivos apresentados a seguir.

3.1 – Perda de credibilidade na LRF

Aceitar as mudanças propostas representaria nova rodada de renegociações feita pelo Governo Federal. Isto teria impacto negativo em relação à credibilidade da LRF, uma vez que, ao renegociar a dívida, estaria descumprindo a proibição de modificar os termos acordados inicialmente. Assim, devido à impossibilidade legal de modificar os contratos, seria preciso aprovar, no Congresso, um projeto de lei complementar autorizando o Tesouro Nacional a renegociá-los²⁴. Ao abrir o precedente, o governo federal sofreria forte pressão de todos os Estados que não acreditam ter sido devidamente beneficiados pelas modificações nos contratos, por causa das diferenças sócio-econômicas. Como consequência, estes também exigiriam valores específicos para o seu caso.

Vale lembrar que, para evitar perdas com variações acentuadas no IGP-DI, capazes de descontrolar a gestão da dívida, foram inseridas cláusulas de escape na LRF. Estas permitem modificações temporárias, seja no limite de endividamento, seja no prazo de enquadramento, de forma a modificar a trajetória de redução do endividamento para um perfil mais apropriado à conjuntura econômica.

Deve-se ter em mente que a LRF está em vigor há apenas cinco anos. E que, dada a resistência dos governantes em aceitá-la, torna-se ainda mais frágil. Desta forma, mostra-se bastante arriscado fazer modificações em sua estrutura, uma vez que isso poderia trazer consigo uma enxurrada de novas propostas, capazes de desfigurá-la e acabar transformando esta lei em letra morta.

²⁴ O Estado de S. Paulo, 17/3/2005

3.2 – Aumento da pressão sobre o superávit primário do Governo Federal

Qualquer mudança que reduza a remuneração da dívida acordada entre o Governo Federal e os demais entes da Federação terá como consequência a redução do superávit primário do país se o primeiro não compensar a redução no esforço fiscal dos Estados e municípios. Esta relação é claramente observável devido ao compromisso do Governo Federal de atingir uma meta acordada anteriormente, independentemente da participação dos governos estaduais e municipais, além das estatais.

Conseqüentemente, o sucesso de prefeitos e governadores em modificar os compromissos com a União em benefício dos estados e municípios, seja por meio de novo índice (com aplicação retroativa a 2000), seja por redução do limite para pagamentos do serviço da dívida, resultará em deterioração da situação fiscal pública, uma vez que as unidades subnacionais expandirão seus gastos, transferindo os custos de tal afrouxamento para o Governo Federal. Este último terá que ajustar seu orçamento para cumprir as metas acordadas, reduzindo os gastos (um tanto improvável, devido à proximidade de ano eleitoral) ou elevando a receita, por meio de aumentos de impostos e criação de novas fontes não-compartilhadas com os demais entes da Federação.

4 – Influência das Mudanças Propostas sobre o Superávit Primário

Com o intuito de comparar as possíveis evoluções da dívida e dos pagamentos mensais feitos pelas unidades subnacionais, de acordo com as mudanças propostas, foi realizado o seguinte exercício contrafactual.

Escolheu-se os Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo, pois apresentam elevada participação no total da dívida das unidades subnacionais, além de demonstrarem dificuldades em seguir as diretrizes da LRF e honrar seus compromissos, determinados durante a renegociação. Em relação aos Municípios, optou-se por analisar apenas a cidade de São Paulo, devido a sua grande influência na economia nacional e a particularidade de ter nível de endividamento muito acima dos padrões observados para cidades.

Foram realizados dois exercícios de evolução do serviço e estoque da dívida, além de análise sobre a influência no superávit primário. Abaixo estão resumidas as principais dívidas renegociadas pelos Governos subnacionais observados, que serão utilizadas no exercício supracitado.

Tabela 22 – Contratos de renegociação utilizados

	MG	RJ	RS	SP	SP (Capital)
Resolução do Senado	n.44/98	n. 65/99	n.64/98	n.118/97	-
Data da assinatura do contrato	18/02/1998	29/10/1999	15/04/1998	22/05/1997	Maior/2000
tipo de operação	Assunção da dívida	Assunção da dívida	Assunção da dívida	Assunção da dívida	Assunção da dívida
valor renegociado (valor da data da renegociação)	R\$ 11.827.540.208,92	R\$ 18.536.808.277,61	R\$ 9.427.324.980,43	R\$ 50.388.778.542,92	R\$ 11.269.463.861,70
Prazo	30 anos	30 anos	30 anos	30 anos	30 anos
Encargo	7,5%+ IGP-DI	6%+ IGP-DI	6%+ IGP-DI	6%+ IGP-DI	9% + IGP-DI
Amortização extra	R\$ 972.887.035,23	R\$ 2.039.209.613,36	R\$ 1.150.000.000,00	R\$ 6.242.043.499,06	R\$ 1.126.946.386,17
Limite de comprometimento	13% da RLR	13% da RLR	13% da RLR	13% da RLR	13% da RLR

Decidiu-se calcular os efeitos decorrentes das propostas de mudança no indexador da dívida e de redução no teto de comprometimento da RLR estadual com o pagamento de serviço da dívida.

Cabe ressaltar que todos os dados utilizados nos os cálculos foram obtidos nos sítios do Banco Central, Tesouro Nacional, Senado Federal e IPEA-DATA e posteriormente utilizados para a geração de novos resultados.

4.1 – Mudanças relativas ao indexador da dívida

Como referencial, foram calculados o estoque e serviço da dívida, a partir dos termos estabelecidos pelos contratos de refinanciamento, ou seja, utilizando-se a taxa de juros pré-determinada e a correção monetária pelo IGP-DI. Este resultado, equivalente a um “grupo de controle”, representa como a dívida está evoluindo, sem nenhuma das mudanças propostas. Devido a diversos fatores externos, como dívidas pré-existentes mas não renegociadas e atrasos ou adiantamento nos pagamentos, por exemplo, o valor obtido não se iguala ao realizado (disponível nos demonstrativos contábeis disponibilizados pelas secretarias de Fazenda estadual e municipal). A inclusão de tais ocorrências nos cálculos, tornaria o exercício inviável, devido à dificuldade e impossibilidade de obter todas as mudanças não planejadas.

Contudo, a diferença existente tende a não desvirtuar o objetivo do trabalho, uma vez que este exercício visa observar a influência das propostas de modificação nos contratos sobre o estoque da dívida, seu serviço e a conseqüente alteração no superávit primário do Governo, de forma que, para as estimativas realizadas, adotou-se a seguinte metodologia:

O valor da dívida renegociada pelos Estados foi coletado nas respectivas Resoluções do Senado Federal, selecionando-se os passivos relativos ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.

Assim como fora determinado nos contratos, utilizou-se a tabela Price para determinar as prestações mensais pagas pelos governos subnacionais. Após o cálculo do valor da prestação, esta é corrigida pelo IGP-DI. Com o intuito de simular a troca de indexadores conforme as demandas feitas à União, somente é iniciada a indexação pelo IPCA no ano 2000. A dívida de todo o período anterior continua a ser calculada segundo o IGP-DI.

Em relação ao uso da TJLP no lugar do IGP-DI, fez-se necessário modificar o sistema de cálculo. Ao contrário do contrato original, que adota taxa de juros constante e determina a utilização do Sistema de Amortização Francês, o uso da TJLP, uma taxa de

juros fixada mensalmente, não permite que a mesma conta seja feita. Em adição, cabe lembrar que os defensores de tal mudança ainda não apresentaram projeto concreto de como seria determinado o valor das prestações. Apenas afirmam que o IGP-DI não é apropriado e que a TJLP seria forma mais justa de remunerar a dívida renegociada.

Na ausência de proposta concreta de como calcular o serviço da dívida, corrigida pela TJLP, foi feita a seguinte aproximação para cômputo de valor passível de comparação com os demais:

$$\text{SERVIÇO DA DÍVIDA}_T = \text{JUROS}_T + \text{AMORTIZAÇÃO}_T$$

$$\text{JUROS}_T = \text{SALDO DEVEDOR}_{T-1} * \text{TJLP}_T$$

$$\text{AMORTIZAÇÃO} = \text{AMORTIZAÇÃO OBSERVADA NO CÁLCULO PELO IGP-DI}$$

Adota-se a hipótese de que o cálculo utilizando a TJLP, independentemente de seu valor, irá amortizar, mensalmente, o montante correspondente ao contrato original (indexado pelo IGP-DI). Assumindo esta regra, torna-se viável comparar a evolução do valor pago em juros, a principal reclamação daqueles que buscam trocar o índice. No caso, não é necessário atentar para o fato de a negociação original utilizar taxa de juros fixa de 6%a.a., em média, pois isto apenas afeta a velocidade com que crescem as parcelas referentes à amortização. Não modifica o total gasto em amortizações. Desta forma, o uso do valor gerado pela Tabela Price não inviabilizará a comparação, uma vez que independentemente do encargo da dívida, ela decrescerá da mesma forma.

Também não será feita correção monetária das prestações e do saldo devedor, uma vez que, em suas demandas, os defensores do uso da TJLP não aceitam nenhum outro encargo além da própria taxa de juros.

As tabelas seguintes mostram o valor anual estimado, entre os anos 2000 e 2004, de pagamentos que deveriam ser feitos para cobrir os encargos da dívida e sua amortização. Vale lembrar, no entanto, que este valor não é o efetivamente gasto, devido à fixação do teto para estes gastos em 13% da RLR (em média).

Tabela 23 – Gastos com Serviço da dívida de acordo com o contrato original

Serviço da Dívida (IGP-DI) (valores em R\$)					
ano	MG	RJ	RS	SP	SP (CAPITAL)
2000	1.153.030.013	1.534.264.867	972.042.775	4.758.668.499	666.747.297
2001	1.272.554.640	1.693.308.806	1.072.806.024	5.251.958.413	1.232.648.699
2002	1.444.454.730	1.922.045.495	1.217.723.535	5.961.407.024	1.399.158.187
2003	1.773.586.914	2.360.001.092	1.495.192.949	7.319.767.985	1.717.969.141
2004	1.940.273.239	2.581.800.150	1.635.715.083	8.007.698.874	1.879.428.362

Tabela 24 – Gastos com Serviço da dívida no caso de uso do IPCA como indexador

Serviço da Dívida (IPCA) (valores em R\$)					
ano	MG	RJ	RS	SP	SP (CAPITAL)
2000	1.131.985.527	1.506.262.285	954.301.571	4.671.815.828	653.436.200
2001	1.209.418.673	1.609.297.727	1.019.580.297	4.991.390.055	1.180.728.466
2002	1.311.614.293	1.745.283.041	1.105.734.614	5.413.161.450	1.280.499.769
2003	1.504.611.234	2.002.091.990	1.268.437.476	6.209.678.845	1.468.918.376
2004	1.603.885.476	2.134.190.010	1.352.128.974	6.619.393.425	1.565.837.604

Tabela 25 – Gastos com Serviço da dívida no caso de uso da TJLP como indexador

Serviço da Dívida (TJLP) (valores em R\$)					
ano	MG	RJ	RS	SP	SP (CAPITAL)
2000	1.203.309.960	1.870.022.940	1.214.685.421	5.625.346.418	691.392.685
2001	1.079.786.690	1.719.702.421	1.090.497.959	5.106.275.511	1.098.239.801
2002	1.113.548.341	1.769.971.910	1.120.558.412	5.243.557.845	1.138.584.180
2003	1.262.470.629	1.969.600.905	1.262.235.947	5.895.910.074	1.292.832.472
2004	1.102.251.013	1.727.928.520	1.103.081.721	5.158.417.523	1.141.916.871

As tabelas abaixo mostram o quanto deixaria de ser gasto anualmente no pagamento das dívidas caso ocorresse a mudança no indexador. Números positivos indicam que haveria redução no empenho dos Governos subnacionais com a troca proposta.

Tabela 26 – Cálculo da diferença entre o serviço da dívida com IGP-DI e IPCA

IGP-DI X IPCA (valores em R\$)					
ano	MG	RJ	RS	SP	SP (CAPITAL)
2000	21.044.487	28.002.581	17.741.204	86.852.670	13.311.097
2001	63.135.967	84.011.079	53.225.727	260.568.358	51.920.233
2002	132.840.437	176.762.454	111.988.921	548.245.574	118.658.418
2003	268.975.680	357.909.102	226.755.473	1.110.089.140	249.050.765
2004	336.387.763	447.610.140	283.586.108	1.388.305.449	313.590.759

Tabela 27 – Cálculo da diferença entre o serviço da dívida com IGP-DI e TJLP

IGP-DI X TJLP (valores em R\$)					
ano	MG	RJ	RS	SP	SP (CAPITAL)
2000	-50.279.946	-335.758.073	-242.642.646	-866.677.920	-24.645.388
2001	192.767.951	-26.393.616	-17.691.935	145.682.902	134.408.898
2002	330.906.389	152.073.586	97.165.123	717.849.179	260.574.007
2003	511.116.285	390.400.187	232.957.002	1.423.857.911	425.136.669
2004	838.022.225	853.871.630	532.633.361	2.849.281.351	737.511.492

Pode-se observar que tanto no caso de mudança para o IPCA, como para o uso da TJLP, a tendência é de redução no valor empenhado com o serviço da dívida. Seguem abaixo, os resultados calculados para a evolução da dívida estadual baseada na hipótese de mudança no indexador.

Tabela 28 – Valor da dívida do Estado do Rio de Janeiro de acordo com cada encargo

Rio de Janeiro (valores em R\$)			
ano	IGP-DI	IPCA	TJLP
2000	23.861.758.203,48	23.014.670.312,88	22.100.226.286,52
2001	26.974.793.290,35	25.318.388.715,69	22.728.483.075,45
2002	34.886.286.455,50	29.031.311.134,49	23.255.166.878,80
2003	38.421.957.058,00	32.229.691.234,69	23.707.272.617,62
2004	43.854.258.025,25	34.978.798.176,08	23.590.043.127,32

Tabela 29 - Valor da dívida do Estado do Rio Grande do Sul de acordo com cada encargo

Rio Grande do Sul (valores em R\$)			
ano	IGP-DI	IPCA	TJLP
2000	14.906.243.001,06	14.888.079.322,71	13.833.576.385,04
2001	16.794.977.547,83	16.719.579.922,43	14.174.020.625,50
2002	21.661.351.588,33	21.440.056.104,13	14.449.559.181,30
2003	23.841.245.226,46	23.371.110.419,16	14.724.816.255,15
2004	27.299.359.247,41	26.475.771.430,05	14.732.898.664,75

Tabela 30 - Valor da dívida do Estado de Minas Gerais de acordo com cada encargo

Minas Gerais (valores em R\$)			
ano	IGP-DI	IPCA	TJLP
2000	14.922.729.931,12	14.385.314.502,98	13.651.119.499,47
2001	16.698.049.641,06	15.644.650.080,17	13.670.860.148,06
2002	21.387.631.272,77	17.724.726.190,80	13.584.336.503,11
2003	23.321.325.352,32	19.393.461.945,64	13.360.675.090,01
2004	26.525.137.942,64	20.890.963.411,05	12.882.349.835,89

Tabela 31 - Valor da dívida do Estado de São Paulo de acordo com cada encargo

São Paulo (valores em R\$)			
ano	IGP-DI	IPCA	TJLP
2000	70.262.528.170,99	67.757.099.067,29	64.936.612.136,79
2001	79.236.058.437,38	74.335.321.018,77	66.379.814.616,24
2002	102.539.150.762,74	85.269.597.067,29	67.717.758.756,10
2003	113.339.002.957,59	95.012.328.573,93	69.171.082.828,50
2004	130.413.846.138,28	104.084.062.521,98	69.497.165.039,34

Modificar o encargo da dívida não reduziria o superávit primário realizado pelos governos estaduais analisados porque estes ainda estão pagando prestações de valor igual ao teto estabelecido. As tabelas abaixo mostram, o valor do serviço da dívida em termos percentuais da RLR. Uma vez que o limite de pagamento foi determinado em 13% da RLR, somente haveria possibilidade de os estados reduzirem o esforço para obter o mesmo superávit primário - supondo todas as outras variáveis constantes – se os gastos com juros e amortização ficassem em nível inferior a este limite. Tal situação ocorre somente no caso da TJLP, nos anos de 2002 a 2004, em Minas Gerais, e, em 2004, no Rio de Janeiro, não sendo significativa para a compreensão de todo o período.

Tabela 32 - Serviço da dívida (IGP-DI) em % da RLR

Serviço da dívida - IGP-DI (valor em % RLR)				
ano	MG	RJ	RS	SP
2000	16,15%	23,43%	19,52%	20,24%
2001	15,61%	20,17%	18,59%	18,64%
2002	15,65%	20,10%	18,73%	19,84%
2003	15,51%	20,22%	19,69%	21,42%
2004	15,96%	18,19%	19,42%	21,54%

Tabela 33 - Serviço da dívida (IPCA) em % da RLR

Serviço da dívida - IPCA (valor em % RLR)				
ano	MG	RJ	RS	SP
2000	15,86%	23,00%	19,16%	19,87%
2001	14,83%	19,17%	17,67%	17,71%
2002	14,21%	18,25%	17,01%	18,02%
2003	13,16%	17,15%	16,71%	18,17%
2004	13,19%	15,04%	16,05%	17,81%

Tabela 34 - Serviço da dívida (TJLP) em % da RLR

Serviço da dívida - TJLP (valor em % RLR)				
Ano	MG	RJ	RS	SP
2000	16,86%	28,56%	24,39%	23,93%
2001	13,24%	20,48%	18,90%	18,12%
2002	12,06%	18,51%	17,24%	17,45%
2003	11,04%	16,87%	16,63%	17,25%
2004	9,07%	12,17%	13,10%	13,88%

No entanto, é válido lembrar que o estoque da dívida apresentaria crescimento menor do que o observado na vigência das regras atuais, uma vez que o uso do IPCA e da TJLP resultariam em menor serviço da dívida a ser pago.

4.2 – Mudança do limite de comprometimento da RLR

Uma vez que os Estados²⁵ analisados (MG, RJ, RS e SP) apresentam alto grau de endividamento, usa-se a hipótese de que estejam sempre empenhando o limite máximo da RLR para honrar o serviço da dívida. Também é feita a hipótese de que, no caso de mudança no limite de comprometimento da RLR, os Estados não poupem o valor que deixa de ser gasto com o serviço da dívida. Desta forma, uma eventual redução do valor pago em juros e amortizações gera equivalente diminuição no superávit primário, caso o não seja compensado pelo Governo Federal ou pelas Estatais.

Utilizaram-se os dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional para calcular o valor da RLR, posteriormente usada na determinação do limite mensal de comprometimento dos Estados e, em seguida, agregado em quantias anuais. Com base nestes dados e na proposta de redução do percentual de comprometimento de 13% para 11,5%, foi possível determinar o quanto da RLR deixaria de ser gasto anualmente pelos Estados com amortizações e juros.

²⁵ A cidade de São Paulo foi eliminada deste exercício porque o Tesouro Nacional disponibiliza, regularmente, apenas a RLR mensal esperada dos Estados. No sítio do Tesouro Nacional somente havia dados municipais para o mês corrente.

Tabela 35 – RLR obtida por meio da soma dos valores mensais disponibilizados pelo Tesouro Nacional

Receita Líquida Real (valores em R\$)				
ano	Minas Gerais	Rio de Janeiro	Rio Grande do Sul	São Paulo
2000	7.137.889.064	6.548.306.553	4.980.328.454	23.510.835.898
2001	8.154.200.316	8.395.735.635	5.769.643.985	28.177.484.859
2002	9.231.322.967	9.563.754.666	6.500.152.739	30.043.182.348
2003	11.431.784.940	11.673.039.738	7.592.145.175	34.173.738.475
2004	12.158.278.981	14.193.523.155	8.423.071.629	37.171.810.092

Por meio dos valores obtidos na tabela anterior, são calculadas as cifras máximas passíveis de ser empenhadas com o serviço da dívida, de acordo com o limite determinado para cada Estado.

Tabela 36 – Limite de comprometimento da RLR

Limite de Comprometimento da RLR (valores em R\$)				
ano	Minas Gerais	Rio de Janeiro	Rio Grande do Sul	São Paulo
2000	927.925.578	818.538.319	647.442.699	3.056.408.667
2001	1.060.046.041	1.091.445.633	750.053.718	3.663.073.032
2002	1.200.071.986	1.243.288.107	845.019.856	3.905.613.705
2003	1.486.132.042	1.517.495.166	986.978.873	4.442.586.002
2004	1.580.576.268	1.845.158.010	1.094.999.312	4.832.335.312

Caso seja aceita a proposta de diminuir para 11,5% o limite de comprometimento máximo da RLR com o serviço da dívida, calculou-se que os gastos neste tipo de despesa seriam reduzidos como mostra a tabela abaixo.

Tabela 37 – Redução no limite de comprometimento da RLR segundo a proposta apresentada

Redução no limite de comprometimento da RLR (valores em R\$)				
Ano	Minas Gerais	Rio de Janeiro	Rio Grande do Sul	São Paulo
2000	142.757.781	98.224.598	99.606.569	470.216.718
2001	163.084.006	167.914.713	115.392.880	563.549.697
2002	184.626.459	191.275.093	130.003.055	600.863.647
2003	228.635.699	233.460.795	151.842.903	683.474.769
2004	243.165.580	283.870.463	168.461.433	743.436.202

Conseqüentemente, de acordo com as hipóteses estabelecidas anteriormente, o superávit primário dos Estados seria reduzido no mesmo montante, pois não haveria mais a

necessidade de poupar estes valores, visto que estariam ultrapassando o limite estabelecido nos contratos.

Os governadores, que se sentem beneficiados por poderem destinar, mensalmente, menor valor para pagar o serviço da dívida, estão apenas transferindo seu pagamento para exercícios futuros, visto que a prestação, determinada pela Tabela Price e atualizada pelo IGP-DI, continua a mesma. O saldo devedor destes Estados aumentaria de valor, como mostram as tabelas que seguem²⁶.

Tabela 38 - Valor da dívida do Rio de Janeiro com redução do teto de comprometimento da RLR

Rio de Janeiro (valores em R\$)			
ano	IGP-DI	IPCA	TJLP
2000	23.973.620.073,66	23.123.877.918,37	22.205.237.668,32
2001	27.230.060.441,23	25.566.483.143,56	22.959.430.491,78
2002	35.376.764.275,48	29.464.815.732,94	23.629.570.615,11
2003	39.128.929.372,64	32.882.827.500,52	24.256.771.950,00
2004	44.870.138.544,68	35.901.859.976,48	24.352.445.307,03

Tabela 39 - Valor da dívida do Rio Grande do Sul com redução do teto de comprometimento da RLR

Rio Grande do Sul (valores em R\$)			
ano	IGP-DI	IPCA	TJLP
2000	15.125.772.373,64	15.107.608.695,29	14.037.002.268,25
2001	17.127.927.358,98	17.052.529.733,59	14.463.991.168,48
2002	22.196.397.894,02	21.975.102.409,82	14.837.032.015,37
2003	24.533.681.896,70	24.063.547.089,40	15.226.171.266,84
2004	28.208.255.850,12	27.384.668.032,76	15.360.599.750,87

Tabela 40 - Valor da dívida de Minas Gerais com redução do teto de comprometimento da RLR

Minas Gerais (valores em R\$)			
ano	IGP-DI	IPCA	TJLP
2000	15.243.388.916,04	14.696.805.113,46	13.948.214.605,40
2001	17.180.063.988,49	16.106.806.680,61	14.090.268.258,73
2002	22.159.062.457,24	18.393.816.095,99	14.142.214.458,29
2003	24.327.090.541,44	20.300.414.136,00	14.090.029.819,29
2004	27.844.262.065,70	22.055.654.112,75	13.794.078.749,89

²⁶ Nas tabelas 16,17,18 e 19, pode-se observar que foi feita uma combinação de mudanças nos contratos, adotando-se a redução do limite de comprometimento da RLR com o serviço da dívida, ao mesmo tempo em que se observa a evolução do saldo devedor corrigidos pelo IPCA e TJLP.

Tabela 41 - Valor da dívida do Estado de São Paulo com redução do teto de comprometimento da RLR

São Paulo (valores em R\$)			
ano	IGP-DI	IPCA	TJLP
2000	71.361.267.061,99	68.824.115.174,69	65.953.849.551,42
2001	80.891.486.100,25	75.922.317.123,76	67.819.714.303,75
2002	105.159.772.349,10	87.540.607.563,04	69.608.306.178,83
2003	116.684.462.369,27	98.019.944.703,60	71.574.236.328,36
2004	134.749.555.353,80	107.897.186.071,96	72.457.895.690,58

Está determinado, no contrato feito entre os Governos subnacionais e a União, que o valor acima do teto de comprometimento seja adicionado ao saldo devedor e continue a ser corrigido pelas mesmas taxa do restante da dívida. Ao final dos 360 meses do financiamento, todo o saldo ainda não quitado deverá sê-lo em até 120 meses, sem limite de comprometimento da RLR. Tal regra mostra que, num espaço de tempo de 30 anos a partir da renegociação, o alívio obtido no curto prazo tende a se tornar em um grande peso para os contribuintes.

5 – Considerações Finais

As sucessivas propostas de alteração na LRF, e nos seus instrumentos, em discussão na cena política recente continuam enfocadas na redução do empenho da gestão das unidades subnacionais em obter equilíbrio fiscal. Busca-se, por meio de artifícios interpretados nos textos legais, livrar-se das amarras impostas pela LRF aos gastos insustentáveis, para que possam gerir um Estado ou Municípios de maneira inconseqüente. Mesmo com a existência de sanções penais para os governantes irresponsáveis, incluindo não apenas a suspensão dos direitos políticos, mas também detenção, estas penalidades ainda não obtiveram apoio político suficiente para serem sistematicamente respeitadas.

Embora diversas sejam as razões apresentadas pelos Governos estaduais e municipais para obter mudanças nos acordos estabelecidos com a União, todas apresentam em comum a tentativa de beneficiar as contas públicas locais, ao menos no curto prazo. No entanto, este tipo de pensamento imediatista vai de encontro com os princípios de gestão responsável e sustentável das contas públicas, defendido pela LRF.

Pôde ser observado no trabalho que medidas voltadas para a redução de valores destinados ao pagamento do serviço da dívida são perigosas. Por um lado, elas revelam forte apelo eleitoral, uma vez que transparecem a falsa idéia de que a redução nas cifras empenhadas mensalmente significam a redução dos compromissos assumidos. No entanto, o fato de o valor do passivo continuar o mesmo, resulta na elevação da dívida, mês a mês. Trata-se de um empréstimo feito dentro do próprio empréstimo, pois o montante que deveria ser honrado deixa de ser poupado, ou é gasto de maneira distinta. Conseqüentemente, o resultado deste comportamento, somente viria a ser sentido em um horizonte temporal bastante além do mandato destes governantes.

Também não deve ser esquecido que outras tentativas, focadas na alteração do indexador da dívida, mostram seu caráter míope. Embora seja sabido que os índices de preços tendem a convergir no longo prazo, busca-se mudança para adequação à conjuntura vivida. No caso de nova transformação adversa, como a ocorrida em 2002, mesmo que não seja estrutural, surgirão novas pressões por renegociação.

O posicionamento atual da União em não ceder a pressões por revisão dos acordos estabelecidos revela novo postura ante a má gestão. Não ocorre mais o perdão sistemático e

cíclico das dívidas dos Governos subnacionais, em que a situação próxima da insolvência das contas públicas dos Estados e Municípios era quase que automaticamente solucionado pelo refinanciamento lastreado por títulos federais. Não somente estão sendo rejeitadas as propostas de traça do indexador e redução do limite de comprometimento com pagamento de juros e amortizações, mas também está sendo negada a possibilidade de elevar o limite de endividamento. Esta é prova do compromisso de não ter que voltar a financiar novamente as operações já realizadas, como foi determinado pela própria LRF.

Portanto, para que ocorra o almejado equilíbrio nas contas públicas, exemplificado pelo compromisso com a obtenção de superávits primários pré-estabelecidos, faz-se necessário a mudança na mentalidade dos agentes eleitos para os Governos estaduais e municipais. Não será por meio de mudanças casuístas que obter-se-á o equilíbrio macroeconômico necessário para a estabilidade da economia, fundamental para a atração de investimentos, que, consigo, trarão o crescimento das Unidades da Federação e seus Municípios.

Referências Bibliográficas:

DIAS, Fernando Álvares Correia; 2004; “o refinanciamento dos governos subnacionais e o ajuste fiscal 1999/2003”; Texto para discussão 17; Consultoria Legislativa do Senado Federal.

LOPREATO, Francisco Luiz C. A situação financeira dos Estados e a reforma tributária. Texto para discussão, IE/UNICAMP, Campinas n.115, mar. 2004.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo e Ilvo Debus. Entendo da lei de responsabilidade fiscal. Brasília: Ministério da Fazenda, 2001.

KHAIR, Amir. As prefeituras e a lei de responsabilidade fiscal.

_____. Perfil e evolução das finanças municipais: 1998 – 2003. Brasília: ministério da Fazenda, 2004.

A Edição Eletrônica dos seguintes jornais:

Gazeta Mercantil
O Estado de São Paulo
Valor Econômico
Correio Brasiliense